

Ennio Di Nolfo

## *Le reazioni americane al riconoscimento italiano della Cina*

**Abstract:** *The article reconstructs the events of the Italian project, strongly backed by Nenni, the Rumor Government's Minister of Foreign Affairs in 1968, to recognize the People's Republic of China. The Italian initiative alarmed the Nixon Administration, then just in office, thus arising for Washington the question to limit a process, which within the Western Bloc could have caused unpredictable repercussions on the large policy Nixon intended to pursue in light of a possible Sino-American rapprochement and of the consequent isolation of the Soviet Union. However, the hasty Italian action threatened to frustrate the long American diplomatic work, thus worsening the Taiwan problem, debated at length during the Italo-American talks. On October 25, 1971, the United Nations General Assembly voted by a large majority the replacement of Taiwan's representative with that of Beijing. Italy abstained.*

**Keywords:** Italian-Chinese Popular Republic Relations; Italian-American Relations; CPS's Italian Recognition.

### *1. Pietro Nenni propone di riconoscere la Repubblica Popolare Cinese*

Dalla nascita della Repubblica Popolare Cinese, nell'ottobre 1949, e sino all'ottobre 1970, non esisteranno relazioni diplomatiche normali tra l'Italia e la Repubblica Popolare Cinese. Condizionato dalla natura degli schieramenti dettati dalla Guerra Fredda e dalla risoluta scelta atlantica, il governo italiano ritenne nel 1949 di seguire l'orientamento di molti altri paesi europei (esclusa la Gran Bretagna), mantenendo il riconoscimento formale al governo della Repubblica di Cina, che frattanto, sotto la guida di Chang Kai-shek, si era rifugiato nell'isola di Taiwan, proclamando di essere l'unico governo legittimo della Cina, animato da una forte volontà di

recupero del controllo della terraferma.<sup>1</sup> Questa situazione rimase immutata per alcuni lustri, sebbene tra i due paesi si sviluppavano frattanto relazioni commerciali e industriali di una certa intensità.<sup>2</sup> Nel 1964 la Repubblica Popolare venne riconosciuta dalla Francia e questa svolta aprì la strada a un ripensamento italiano. Da principio si pensò a un accordo commerciale ma l'allora presidente della Repubblica, Giuseppe Saragat, diede ben presto a queste discussioni il significato di preparazione per un accordo politico. Del resto, eguale evoluzione aveva avuto luogo in Cina, proprio nella prima fase della cosiddetta "rivoluzione culturale", quando in virtù dell'orientamento di Zhou Enlai, l'ambasciatore cinese a Parigi prese contatto con esponenti del corpo diplomatico della Repubblica di San Marino, per avviare con loro una pratica di riconoscimento che inevitabilmente sarebbe ricaduta sull'Italia.<sup>3</sup>

La questione uscì dal vago dopo che Pietro Nenni, alla fine del 1968, divenne ministro degli Esteri nel governo presieduto da Mariano Rumor. Nenni intendeva procedere con rapidità verso il riconoscimento della Cina Popolare ma fu trattenuto dalla prudenza di Roberto Gaja, direttore degli Affari politici del ministero, il quale rilevava che la questione era intrecciata con il riconoscimento dei rapporti con Taiwan e che anche il Belgio e il Canada avevano intrapreso negoziati paralleli, del cui andamento era opportuno tenere conto. La situazione generale era profondamente cambiata. In Cina la "rivoluzione culturale" si avviava al tramonto; in Vietnam la guerra era ancora violenta ma i negoziati per porvi termine erano iniziati a Parigi. Ciò che però più di tutto dominava la scena era l'atteggiamento degli Stati Uniti, con il quale anche l'Italia avrebbe dovuto misurarsi. Ora gli Stati Uniti, dopo l'elezione di Richard Nixon alla presidenza, stavano elaborando una complicata revisione della loro strategia

---

<sup>1</sup> Su questo tema esiste una letteratura piuttosto circoscritta. In particolare si vedano: P. OLLA BRUNDU, *Pietro Nenni, Aldo Moro e il riconoscimento della Cina comunista*, in «Le Carte e la Storia», X, 2, 2004, pp. 29-51; E. DI NOLFO, *La normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica Popolare Cinese*, in SENATO DELLA REPUBBLICA-ARCHIVIO STORICO, *La normalizzazione delle relazioni diplomatiche tra la Repubblica italiana e la Repubblica popolare cinese. Atti e documenti*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010, pp. 1-47.

<sup>2</sup> Cfr. a tale proposito, *Tra politica e impresa. Vita di Dino Gentili*, a cura di G. LUTI, con prefazione di P. BARILE, Firenze, Passigli, 1988, pp. 30-31. Va tenuto presente il fatto che in Cina il Gentili era accompagnato da una certa diffidenza.

<sup>3</sup> Cfr. DI NOLFO, *La normalizzazione*, cit., p. 6.

internazionale. Avevano avviato i negoziati con l'Unione Sovietica per creare il clima poi definito come *détente* ma intendevano questa azione come una delle mosse che avrebbero dovuto isolare l'Unione Sovietica, soprattutto grazie all'instaurazione di nuovi rapporti con la Cina, che da sempre essi avevano mostrato di voler contrastare. L'azione americana, complessa e laboriosa, era tale da non poter accettare passivamente iniziative parallele che potessero creare ostacoli imprevisti. Sicché l'iniziativa che Nenni avrebbe voluto assumere doveva tener conto di tale contesto e della netta ostilità manifestata dal segretario di Stato Rogers, «molto contrariato» dalle velleità italiane.<sup>4</sup>

Questa durezza non durò tuttavia a lungo e, a mano a mano che le iniziative italiane acquistavano consistenza e precisione, a Washington si passò dal disinteresse a uno spiccato interesse. Ciò non significava che gli americani fossero ostili all'iniziativa italiana. Né avrebbero potuto, dato che essi stessi si muovevano nella medesima direzione. Ciò che li preoccupava erano le ricadute di un passo del genere, non solo per l'intreccio di processi che sarebbero dovuti rimanere paralleli ma distaccati e remoti, quanto per le modalità pratiche dell'azione italiana e per il grado di autonomia che la diplomazia italiana mostrava di voler adottare come criterio ispiratore della sua iniziativa. Questa diffidenza, che portò anche a momenti di vivace disputa diplomatica (per usare una terminologia misurata) si manifestò in relazione a tre aspetti diversi e successivi della situazione: la decisione italiana di prendere l'iniziativa senza prima consultare gli Stati Uniti ma solo informandoli; i problemi derivanti dalla situazione in cui il governo e i diplomatici di Taiwan si sarebbero trovati; la questione della rappresentanza cinese alle Nazioni Unite (dove sino a quel momento il delegato di Taiwan rappresentava la Cina, come membro permanente del Consiglio di Sicurezza, e valeva come un utile contributo al fronte guidato dagli Stati Uniti, secondo una "finzione giuridica" che continuava a considerarlo come rappresentante dell'intera Cina).

La questione era da tempo adombrata nel dibattito politico italiano; Roberto Gaja, l'autorevole diplomatico italiano allora direttore dell'Ufficio Affari politici del ministero degli Esteri, ne aveva discusso, il 10 gennaio

---

<sup>4</sup>E. ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1985*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 172.

1969, con i colleghi americani a Roma<sup>5</sup> come di un'ipotesi rispetto alla quale si nutrivano ancora esitazioni, poiché, diceva Gaja, si voleva evitare «l'umiliazione di offrire un riconoscimento che fosse poi respinto» e si pensava, con esagerato e forse apparente candore, che fosse anche possibile proporre al governo di Pechino l'avvio di rapporti diplomatici regolari che consentissero all'Italia di mantenere i suoi rapporti con la Repubblica di Cina (cioè Taiwan). Ma Gaja parlò di questo come di un processo che avrebbe richiesto ancora un paio di mesi e che, prima di essere avviato, sarebbe stato oggetto di nuove consultazioni con gli alleati e in particolare con gli americani. Viceversa, Nenni intendeva muoversi con maggiore rapidità e il 23 gennaio (il giorno prima delle sue dichiarazioni alla Camera dei deputati nel corso delle quali enunciò il proposito di riconoscere la Cina popolare) ne informò l'ambasciatore americano, non per averne un parere, ma per doverosa notizia.<sup>6</sup> Da Roma si informò immediatamente il dipartimento di Stato che realisticamente ma nettamente enunciò la sua posizione. Sebbene l'ambasciatore scrivesse che era «impossibile dissuadere il governo italiano dal compiere quel passo», qualora la risposta americana fosse stata troppo moderata, gli italiani l'avrebbero presa come un'autorizzazione a comportarsi secondo criteri e tempi propri. Perciò occorreva quanto meno influire proprio sui tempi prima che Nenni desse il suo annuncio.<sup>7</sup>

## 2. *L'opposizione degli Stati Uniti*

Questa interferenza fu immediata e mostrò chiaramente quanto il governo americano volesse condizionare l'inevitabile iniziativa italiana. Dalla Casa Bianca venne formulata la seguente dichiarazione: «L'Italia è interessata

---

<sup>5</sup> *Ackley to Department of State*, January 13, 1969, in NATIONAL ARCHIVES, NATIONAL SECURITY COUNCIL, busta 694, College Park, MD, Top Secret (d'ora in poi NA, NSC, seguiti dall'indicazione di riferimento). Ringrazio la collega Liliana Saiu, dell'Università di Cagliari, per avermi fornito copia della documentazione da lei ritrovata presso i National Archives americani.

<sup>6</sup> Sulla data di questa informazione, cfr. il documento allegato e segreto recante la cronologia delle discussioni in materia e destinato presumibilmente all'ambasciatore a Roma. *S.R. Gammon of Department of State to Ambassador Martin*, May 8, 1969, Secret Chronology, National Archives, Central Files, Record Group 59 (d'ora in poi RG), box 2235.

<sup>7</sup> *Meloy to Department of State*, January 23, 1969, NA, NSC, 694.

alla pace. Anche gli Stati Uniti lo sono. Stiamo disperatamente adoperandoci perché i negoziati di Parigi sulla pace nel Vietnam abbiano successo. Perché l'Italia dovrebbe rendere questo problema ancora più difficile per noi scegliendo di riconoscere la Cina prima che un accordo di pace sul Vietnam sia raggiunto o, quanto meno, siano stati fatti progressi sostanziali in questa direzione?». <sup>8</sup> Il giorno successivo al discorso di Nenni, l'ambasciatore italiano a Washington, Egidio Ortona, incontrò il sottosegretario di Stato Bundy per rendere esplicite le motivazioni che avevano ispirato Nenni e dirgli della sensibilità degli italiani verso la questione del riconoscimento e verso ciò che accadeva nel Vietnam. Tuttavia, aggiunse la rassicurazione che «il governo italiano intendeva aspettare la reazione del governo comunista cinese prima di definire le procedure da adottare nella fase successiva». Bundy rispose confermando ciò che era stato scritto il giorno precedente sulla tempistica dell'operazione e aggiungendo che quanto si temeva era che il gesto italiano potesse rafforzare le opinioni più intransigenti in Cina e in Vietnam in ordine ai negoziati di Parigi. Ciò non significava, aggiunse Bundy, che da parte sua vi fosse una richiesta di sospendere ogni iniziativa ma solo la raccomandazione di soppesarne con grande serietà la portata e di tenere informato il governo statunitense delle iniziative che sarebbero state prese. Aggiunse però che le sue parole non dovevano essere *overestimated* mentre, forse, sarebbe stato utile che da parte italiana si informasse il governo giapponese, che era «assai preoccupato» dal gesto che stava per essere compiuto. <sup>9</sup>

Qualche giorno appresso, Gaja riprese la questione conversandone con uno dei collaboratori dell'ambasciatore Martin. Forse con una certa trascuratezza o forse per tenere tranquillo il suo interlocutore, Gaja manifestò opinioni difformi da quelle di Nenni. Si mostrò infatti «preoccupato perché il ministro Nenni aveva manifestato l'intenzione italiana in maniera così precipitosa e senza un'accurata preparazione preliminare» e aggiunse di essere «sorpreso da ciò che gli appariva come una relativamente blanda reazione americana». Del resto, sperava che l'avventatezza fosse ridimensionata dalla risposta cinese poiché era certo che Pechino avrebbe chiesto agli italiani di rompere le relazioni con Taiwan,

---

<sup>8</sup> Allegato al dispaccio di cui alla nota precedente, con indicazione archivistica *Rome 366*.

<sup>9</sup> *Bundy to Martin*, January 25, 1969, NA, NSC, 694.

sebbene fosse poi sicuro che da parte italiana la richiesta sarebbe stata accolta. Era ciò che Gaja giudicava in modo negativo, poiché un passo del genere avrebbe aperto la strada alla successiva richiesta degli interessati, che «l'Italia riconoscesse la Germania orientale, ciò che sarebbe equivalso a infliggere un colpo fatale all'unità dell'Occidente».<sup>10</sup>

Benché il comportamento diplomatico di Gaja fosse discutibile, le sue previsioni erano tuttavia fondate poiché i Cinesi raccolsero rapidamente l'apertura di Nenni e si mostrarono disposti a iniziare un negoziato a Parigi, dove sia l'Italia sia la Repubblica popolare cinese erano rappresentate. Iniziare ma a tre condizioni che corrispondono ai punti critici di tutta la vicenda qui analizzata. Infatti, l'incaricato d'affari cinese a Parigi, Yi Su Chich, chiese, come premessa del riconoscimento, che l'Italia riconoscesse il governo della Repubblica popolare come «il solo governo legale» del popolo cinese; che riconoscesse essere «la provincia di Taiwan parte integrante del territorio cinese»; e completò il quadro con la richiesta che l'Italia si impegnasse a sostenere la Cina popolare a ottenere il posto che «legittimamente le spettava» in seno all'Onu, cessando di sostenere i rappresentanti della “cricca” di Chang Kai-shek.<sup>11</sup> Così, sin dalle prime battute, le questioni preliminari erano sul tappeto diplomatico. La blanda reazione del governo degli Stati Uniti eliminava il rischio principale. Né avrebbe potuto essere diversamente poiché in quello stesso periodo la politica estera di Nixon si stava avviando a compiere quelle scelte politico-economiche che, tra il 1971 e il 1973, avrebbero poi segnato a lungo il percorso internazionale degli Stati Uniti. In questo ambito, il ristabilimento di un rapporto con la Cina comunista sarebbe stato, per Washington, un formidabile passo in avanti, poiché avrebbe isolato l'Unione Sovietica e il Vietnam dal loro potenziale (ancorché ostile) alleato e avrebbero reso possibile agli Stati Uniti di compiere scelte più che mai ardite in tutto l'Oceano Pacifico. Non era certo in contraddizione con tutto questo il passo che l'Italia si avviava a compiere; non da sola, del resto, ma preceduta o seguita dal Canada e dal Belgio, anch'essi fedeli membri dell'Alleanza atlantica. Forse, e davvero, a Washington sarebbe piaciuto di poter controllare più da vicino le scelte italiane, per evitare che anticipassero un

---

<sup>10</sup> *Meloy to Secretary of State*, January 28, 1969, NA, NSC, 694.

<sup>11</sup> Cfr. su questa fase e per la relativa documentazione DI NOLFO, *La normalizzazione*, cit., pp. 15-16.

cammino che si voleva compiere in maniera più graduale, proprio per tenere la Cina comunista sotto controllo o, comunque, nella posizione di chi avrebbe dovuto aspettare, oltre che la ripresa dei contatti diplomatici con gli americani, anche un pieno reintegro nella Comunità internazionale. Ma questo era un risultato che Nixon e i suoi successori intendevano concedere gradualmente.<sup>12</sup>

### 3. *L'inizio delle trattative italo-cinesi. Le perplessità americane*

Le conversazioni italo-cinesi ebbero effettivamente inizio nell'aprile 1969 e si svolsero sempre a Parigi. Tuttavia, proprio nel medesimo periodo, Nenni ebbe l'opportunità, il 12 aprile, di incontrare il segretario di Stato Rogers, che accompagnava il presidente in Europa. Fu, questa, l'occasione perché il ministro italiano mettesse in chiaro gli obiettivi ai quali egli mirava. Invero, egli teneva a precisare al collega americano, il Consiglio dei ministri italiano non aveva ancora discusso formalmente la questione. Ma l'opinione pubblica vicina ai partiti di maggioranza (il Partito comunista era invece piuttosto in difficoltà a prendere una posizione precisa, non solo perché esso era ancora condizionato dalle reazioni interne alla crisi cecoslovacca dell'agosto 1968, ma anche e soprattutto perché la questione si poneva in un momento di così acuta ostilità tra Cina e Unione Sovietica che una chiara presa di posizione sarebbe stata incomprensibile per i militanti del partito) era convinta della necessità di procedere, non appena da Parigi fossero giunte notizie precise sulle posizioni cinesi. Posizioni rispetto alle quali Nenni aveva una sua personale visione che, se pienamente attuata, avrebbe portato a una rapida conclusione del negoziato. Pensava, infatti, che «l'esito inevitabile del negoziato» avrebbe segnato la fine delle relazioni dell'Italia con il governo di Taiwan, poiché la sua pretesa di rappresentare tutta la Cina era solo «una finzione diplomatica che non corrispondeva alla realtà» e aggiungeva che, una volta stipulato l'accordo con Pechino, nella successiva sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il rappresentante

---

<sup>12</sup> Su questi temi esiste una sterminata letteratura. Qui si indicano solo due opere, una di carattere generale e una intesa a chiarire le fondamenta delle scelte di Nixon. Cfr., infatti, G.C. HERRING, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*, New York, Oxford University Press, 2008, pp. 775-793; D. BASOSI, *Il governo del dollaro. Interdipendenza economica e potere statunitense negli anni di Richard Nixon (1969-1973)*, Firenze, Polistampa, 2006, pp. 53-182.

italiano, pur ammettendo che la questione rientrava nella categoria delle “questioni importanti”, cioè tali da richiedere una maggioranza di due terzi dei voti (art. 18 della Carta dell’Onu), avrebbe votato a favore di tale interpretazione, come chiedevano gli Stati Uniti, ma poi avrebbe votato a favore della proposta presentata molti anni prima dall’Albania perché il rappresentante di Taiwan fosse sostituito da quello del governo di Pechino. Rogers rispose allarmato. L’espulsione della Cina nazionalista da un organo del quale aveva fatto parte sin dalla nascita delle Nazioni Unite gli pareva così grave che egli «non trovava parole sufficientemente forti» per disapprovarla, tanto più che in quel periodo la polemica dei comunisti cinesi verso l’Onu mostrava il loro disprezzo verso l’organizzazione.<sup>13</sup>

La distanza non sul principio del riconoscimento ma sui modi e sulle conseguenze non poteva dunque essere più ampia. Né poteva colmarla ciò che Gaja disse ad Ackley qualche giorno appresso. Si trattava, ancora una volta, della manifesta evidenza del fatto che tra il ministro e il suo collaboratore non esisteva una piena e consapevole identità di vedute, come Gaja apertamente rivelava, valendosi di espressioni divergenti. Gaja, che era stato presente all’incontro fra Nenni e Rogers del 12 aprile, affermò di essere «sicuro che Nenni non aveva letto il testo della risoluzione albanese e dunque non era consapevole delle implicazioni che essa aveva». Per un voto del genere sarebbe stata necessaria l’approvazione del Consiglio dei ministri e Gaja affermava che questa non era ancora stata concessa. Aggiunse poi che Nenni aveva dato assicurazioni a Rogers, durante la presenza di Nixon a Roma, che l’Italia non avrebbe riconosciuto le pretese di Pechino su Taiwan; poi, proseguì Gaja di suo, «l’Italia non sarebbe stata così folle da accettare una condizione che la poteva portare a uno scontro con gli Stati Uniti nel caso, per esempio, di una richiesta cinese che gli Stati Uniti ritirassero le loro forze da Taiwan». Piuttosto, pensava il diplomatico italiano, era possibile che il governo di Taiwan rompesse le relazioni diplomatiche con l’Italia. Era, quella di Gaja, una rettifica solo ufficiosa, alla quale si aggiunse l’opinione del ministro Staderini, consigliere diplomatico di Saragat, allora presidente della Repubblica, anche lui nettamente avverso al riconoscimento della Cina prima di un accordo sul Vietnam.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> *Rogers to Various Embassies*, April 12, 1969, NA, NSC, 694.

<sup>14</sup> *Ackley to Department of State*, April 24, 1969, NA, NSC, 694.

Pareva a Washington che esistesse una buona dose di ambiguità, accompagnata da molte oscillazioni, circa i progetti cinesi di Nenni. Si trattava probabilmente di un gioco delle parti, poiché le affermazioni di Gaja erano alquanto paradossali, se paragonate con ciò che Nenni aveva detto al Segretario di Stato americano. In una memoria inviata dal dipartimento di Stato all'ambasciata a Roma si faceva un'accurata enumerazione delle prese di posizione italiane che apparivano «non del tutto sincere». Il 27-28 febbraio, Nenni aveva detto a Rogers, in una sua precedente visita a Roma, che i negoziati erano da poco stati avviati, che sarebbe stata necessaria una certa attesa per conoscere il parere cinese, che l'Italia intendeva appoggiare l'ammissione della Cina comunista alle Nazioni Unite, ma che avrebbe votato a favore della tesi che inseriva la decisione tra le "questioni importanti" da decidere con maggioranza qualificata e avrebbe votato *contro* la proposta dell'Albania per un'immediata sostituzione di Taiwan con Pechino. Ma su questo tema, ancora Nenni si mostrava o poco informato o reticente, poiché, discutendone ancora con Rogers, nell'aprile, come già si è visto, affermava che l'Italia avrebbe votato *a favore* della stessa proposta, dopo averne ottenuto l'approvazione del governo tutto e tenendo conto degli orientamenti dell'opinione pubblica. Tesi, questa, che, come si è appena visto, contraddiceva il parere di Gaja.<sup>15</sup>

Il giorno successivo all'invio del memorandum sopra citato, Ackely ebbe un lungo colloquio con Nenni che lo mise al corrente dello stato delle cose. Egli non aveva notizie nuove sulle intenzioni cinesi, salvo quelle riguardanti le tre condizioni preliminari indicate da Yi Su Chich, e restava in attesa di quel passo cinese che tardava a arrivare forse a causa, reputava giustamente Nenni, della tensione con i sovietici o della situazione interna cinese, dopo la fine della "rivoluzione culturale" e in attesa del Congresso del Partito comunista (che, tra l'altro, avrebbe visto crescere l'influenza dell'ambasciatore a Parigi, Huang Zhen, richiamato in patria ma avviato a entrare nel Comitato centrale del partito stesso). Nenni ribadì di aver preso nella più seria considerazione le obiezioni mossegli da Rogers e che solo il governo nel suo complesso avrebbe potuto prendere una decisione. Tuttavia,

---

<sup>15</sup> *Memorandum by Department of State to U.S. Embassy in Rome*, May 8, 1969, allegato B, NA, Central Files, RG 59, Box 2235. Nello stesso senso cfr. anche *Richardson to U.S. Embassy in Rome*, May 13, 1969, NA, NSC, 694.

quale che fosse il suo orientamento personale, egli non aveva ancora potuto prendere una decisione definitiva. Ottorino Borin, consigliere diplomatico di Nenni, sapeva bene che l'aspetto critico della decisione italiana riguardava il problema delle Nazioni Unite e del voto sulla mozione albanese, ma confermava a Ackley che in proposito gli italiani (Nenni compreso) non avevano ancora preso una decisione definitiva e ciò spiegava le oscillazioni e le ambiguità dei discorsi. A suo parere, l'Italia avrebbe votato a favore della risoluzione sul concetto di "questione importante" e, quanto alla proposta albanese, o avrebbe votato a favore o si sarebbe astenuta, sulla base della convinzione che la tesi albanese non avrebbe raggiunto i due terzi dei voti necessari.<sup>16</sup> Del resto, nemmeno il presidente del Consiglio del tempo, Rumor, si sarebbe adoperato, come suggeriva il suo consigliere diplomatico, ministro Catalano, per trovare una soluzione soddisfacente a un problema che era ancora «molto aperto».<sup>17</sup>

I primi contatti con l'incaricato d'affari cinese a Parigi ebbero luogo all'inizio di aprile ma non portarono ad alcun esito pratico poiché, delle tre questioni poste sul tappeto in via preliminare, l'unica effettivamente risolta e, d'altra parte, mai messa in discussione se non per i tempi nei quali formalizzare le decisioni, riguardava la disponibilità dell'Italia a riconoscere la Repubblica popolare cinese come l'unico governo cinese, mentre sulle altre la discussione restava aperta. Due motivi convergenti contribuivano al rinvio: le difficoltà interne all'Italia, la crisi del governo Rumor, i dibattiti nel partito della Democrazia cristiana e l'acuirsi dello scontro sociale che avrebbe portato ai cosiddetti "anni di piombo"; e le difficoltà interne alla Cina, dove Mao Zedong e Zou En-lai stavano adoperandosi nel superamento dei danni provocati dalla "rivoluzione culturale", nonché nel problema del rinnovamento delle gerarchie di partito, per non dire dell'inaspriarsi dello scontro con l'Unione Sovietica.

#### 4. Aldo Moro prosegue le trattative

La dilazione contribuì sia a dar corpo a una più definita posizione cinese sia a rendere possibile che in Italia la crisi di governo fosse superata con la formazione di un nuovo governo presieduto ancora da Mariano Rumor ma

---

<sup>16</sup> Ackley to Department of State, May 10, 1969, NA, NSC, 694.

<sup>17</sup> Ackley to Department of State, May 14, 1969, NA, NSC, 694.

nel quale il ministero degli Esteri era affidato alla personalità divenuta dominante nella Democrazia cristiana, cioè a Aldo Moro. A Washington, l'ambasciatore italiano, Egidio Ortona, presentò la novità come tale da non provocare cambiamenti<sup>18</sup> e, in effetti, la previsione di Ortona non era infondata quanto alla sostanza ma piuttosto quanto ai modi. Moro non aveva l'indole diretta e quasi aggressiva di Nenni; era invece propenso a operare con estrema cautela, dopo matura riflessione e attenta consultazione dei suoi collaboratori. Questi, frattanto, erano in parte cambiati, poiché Roberto Gaja venne subito nominato Segretario generale del ministero degli Esteri, mentre la direzione generale degli Affari politici veniva affidata a Roberto Ducci. A Parigi era rientrato l'ambasciatore Francesco Malfatti, che seguì da vicino il negoziato, lasciandone tuttavia la gestione pratica al suo principale collaboratore e già incaricato d'affari, Walter Gardini, mentre all'ambasciata cinese era prossimo a fare ritorno il titolare Huang Zhen.

Moro si rese subito conto della reticenza degli americani. Il 2 settembre ricevette l'incaricato d'affari americano a Roma, Wells Stabler, e con lui ebbe una lunga e, per certi aspetti, serrata conversazione. Stabler ribadì il punto di vista del suo governo, affermando che gli Stati Uniti erano «vigorosamente ostili» a qualsiasi minaccia rispetto alla posizione della Repubblica cinese (cioè di Taiwan) alle Nazioni Unite e sottolineò i rischi e le conseguenze devastanti di un'ammissione della Cina comunista secondo i termini che questa proponeva. Aggiunse che si aspettava che l'Italia avrebbe continuato a seguire l'orientamento americano in relazione al problema della “questione importante” e contro la proposta di risoluzione albanese. Moro lo deluse, almeno in parte. L'Italia avrebbe votato a favore della tesi di “questione importante” ma quanto alla proposta albanese, il governo, nel suo insieme, non aveva ancora preso una decisione. Personalmente era favorevole a un'astensione ma questa sarebbe stata presa in considerazione solo dopo che l'accordo con Pechino fosse stato definito nella forma e nei particolari.<sup>19</sup> Del resto, egli non aveva davvero nessuna intenzione di procedere rapidamente e, diversamente da Nenni, il quale prendeva posizione e poi disponeva che i suoi collaboratori ne tenessero conto, costituì una commissione di studio che si riunì già il 3 settembre. Stabler ebbe notizia dei termini della discussione da una fonte diretta, cioè,

---

<sup>18</sup> *Rogers to U.S. Embassy in Rome*, August 28, 1969, NA, NSC, 694.

<sup>19</sup> *Stabler to Rogers*, September 2, 1969, NA, NSC, 695.

verosimilmente, o da Gaja o da Ducci. Seppe, perciò, che Moro aveva ribadito la volontà del governo di riconoscere la Cina popolare ma «secondo una procedura più lenta». E seppe che il gruppo considerò accettabile la prima delle richieste cinesi ma inaccettabili le condizioni successive, talché, per il momento, la decisione da prendere fu quella di non fare altri passi. L'Italia avrebbe votato a favore della “questione importante” e si sarebbe astenuta sulla proposta albanese. Ma su questa intenzione doveva tenersi il più completo segreto, per evitare che la decisione italiana potesse influire sugli orientamenti di altri paesi.<sup>20</sup>

Un passo fondamentale per il chiarimento (ma forse sarebbe più corretto dire: per il mancato chiarimento) della maniera in cui Italia e Stati Uniti si preparavano ad attuare una decisione già presa, almeno in linea di principio, fu offerto dall'incontro che Moro ebbe il 9 ottobre con il presidente Nixon a Washington, dove il ministro italiano si era recato in attesa dell'imminente riunione annuale dell'Assemblea Generale dell'Onu. Come d'abitudine, in questi casi, i due personaggi avrebbero compiuto una rapida rassegna delle questioni bilaterali per affrontare poi temi di portata più generale, come per l'appunto, il tema della rappresentanza cinese alle Nazioni Unite. A quanto risulta dalle note di lavoro per il colloquio, Nixon ribadì la posizione degli Stati Uniti in proposito. Aggiunse che gli Stati Uniti erano «fortemente ostili» all'abbandono o all'espulsione del governo di Taiwan alle Nazioni Unite, dove esso aveva svolto un «ruolo costruttivo», per lasciar posto alla Cina comunista. Moro rispose che l'Italia avrebbe votato a favore della tesi sulla “questione importante” ma che, per ragioni di politica interna, si sarebbe quasi certamente astenuta sul voto della proposta albanese.<sup>21</sup> Erano, questi, temi sui quali il ministro degli Esteri italiano ritornò poi a discutere, senza cambiare linea, anche con il segretario di Stato Rogers.<sup>22</sup>

Questa lunga fase di lentezza nel negoziato permise allo stesso Moro di formarsi un'opinione più approfondita, anche sulla base di motivazioni

---

<sup>20</sup> *Stabler to Rogers*, September 3, 1969, NA, NSC, 695. È interessante aggiungere che poco appresso Stabler incontrò l'ambasciatore di Taiwan e gli menzionò sia la volontà di Moro di agire lentamente, sia l'impressione che il voto italiano sulla risoluzione albanese si sarebbe tradotto in un'astensione. Ciò che mostrava come il segreto sui propositi italiani avesse avuto vita assai breve. *Stabler to Rogers*, September 6, 1969, NA, NSC, 695.

<sup>21</sup> Memorandum preparatorio del dipartimento di Stato in vista del colloquio Nixon-Moro del 9 ottobre 1969, con allegati relativi ai temi in discussione, NA, Central Files, RG 59, box 2233.

<sup>22</sup> *Rogers to Various Embassies*, October 10, 1969, NA, RG 59, box 2233.

giuridiche,<sup>23</sup> dei termini del problema. Una serie di sintomi, e soprattutto le conversazioni informali in corso a Parigi tra diplomatici italiani e cinesi e, in particolare, tra l'ambasciatore Malfatti, il ministro Gardini e l'ambasciatore cinese, Huang Zhen, accompagnato dal nuovo incaricato d'Affari della Repubblica popolare, Song Qi-guang, lasciavano prevedere che il momento di por fine alle sottigliezze diplomatiche per prendere decisioni precise si avvicinava.

Malfatti ebbe, in quei giorni, la possibilità di scambiare idee con l'ambasciatore Huang Zhen, il quale si espose con lui in dichiarazioni piuttosto inconsuete contro l'Unione Sovietica, che definì come una potenza imperialistica che seguiva la stessa politica degli zar. Invece, esisteva «fra il popolo cinese e quello americano una antica e tradizionale amicizia».<sup>24</sup> Erano, queste, parole che sembravano destinate a placare qualsiasi preoccupazione italiana rispetto alle reazioni americane verso il riconoscimento. Gardini pensò che il momento fosse dunque più che mai favorevole e sostenne subito con Moro la tesi della necessità d'agire rapidamente.<sup>25</sup> Il suo ottimismo non era tuttavia condiviso da Roma, dove Moro confidava ancora che con il trascorrere del tempo la posizione italiana sarebbe migliorata: «Da parte nostra – scrisse a Malfatti – data la situazione, non ci sembra conveniente dimostrare alcuna fretta di stringere i tempi».<sup>26</sup> La tesi di Moro era che Nenni si fosse spinto innanzi con troppa fretta, concedendo tutto ciò che i cinesi avevano chiesto, mentre invece si dovevano confermare le intenzioni senza accompagnarle con riconoscimenti formali e pretese territoriali.<sup>27</sup>

Invero, la lettura che Moro dava alle concessioni che Nenni intendeva fare apparire, alla luce di ciò che risulta dalle fonti e a meno che il ministro non avesse altre notizie dirette, alquanto forzata. Ma in quel modo egli prendeva tempo e si sottraeva alle difficoltà contingenti, lasciando che l'Assemblea Generale votasse ancora una volta sulla questione cinese come “questione importante” e istruendo la delegazione italiana perché si

---

<sup>23</sup> Cfr. DI NOLFO, *La normalizzazione*, cit., pp. 29-30.

<sup>24</sup> *Malfatti a Moro*, 30 settembre 1969, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (d'ora in poi ACS), Roma, Fondo Moro, Serie 5, s.serie 2, fasc. I, s.fasc. 2.

<sup>25</sup> Cfr. DI NOLFO, *La normalizzazione*, cit., pp. 28-29.

<sup>26</sup> *Moro a Malfatti*, 1° ottobre 1969, ACS, Fondo Moro, collocazione citata.

<sup>27</sup> *Annotazione di Moro*, 8 novembre 1969, ACS, Fondo Moro, collocazione citata.

astenesse dal voto sulla risoluzione albanese, per contribuire alla sua mancata approvazione. Così, si otteneva un anno di respiro, durante il quale, sperava il ministro italiano, sarebbe stato possibile eliminare il divario che separava le tesi italiane da quelle americane e, al tempo stesso, riprendere formalmente i negoziati, che dal precedente mese di aprile non avevano fatto alcun progresso.

##### *5. Moro prospetta una soluzione di compromesso*

Durante questa parentesi, Moro e i suoi collaboratori escogitarono una soluzione che in linea di principio potesse apparire soddisfacente per i cinesi. Dopo tutto, egli affermava e incaricava Malfatti di affermare, la questione di Taiwan si poneva in due modi: come problema giuridico e come problema geografico. Questo secondo aspetto non poteva essere oggetto di discussione diplomatica; quanto alla questione giuridica, essa riguardava un tema che esulava dalla competenza italiana, poiché Roma poteva solo prendere atto del punto di vista cinese, senza necessariamente farlo proprio. Di qui scaturiva l'idea di risolvere la situazione con un tipico *escamotage* diplomatico. Secondo questa tesi, sarebbe stato opportuno che fosse elaborato un documento generico nel quale le parti annunciassero il reciproco riconoscimento. Questo documento sarebbe stato accompagnato da due dichiarazioni parallele ma distinte, dal tenore omogeneo. Il punto critico restava però il caso di Taiwan poiché la tesi italiana era che i cinesi affermassero il loro punto di vista, secondo il quale Taiwan era "parte integrante" del loro Stato, e gli italiani esprimessero "rispetto" per questa affermazione. Ma è evidente che il "rispetto" era una dizione troppo evanescente per essere accettabile. Quando la proposta fu portata a conoscenza in modo informale ai cinesi, questi chiesero che l'espressione fosse cambiata con quella, ben più cogente e puntuale, secondo la quale gli italiani "riconoscevano" la fondatezza dell'affermazione cinese. Dietro l'apparenza di una sottigliezza diplomatica si celava pertanto un problema i cui termini non erano modificati. Era il problema di fare in modo che, nel riconoscere la Cina, anche accettando la sua ammissione all'Onu, l'Italia non disconoscesse ufficialmente Taiwan e rendesse possibile il conseguimento di due risultati importanti: il mantenimento di una rappresentanza ufficiale o ufficiosa cino-nazionalista a Roma e l'acquiescenza ai desideri della diplomazia americana, che apprezzava lo

sviluppo economico di un'isola che negli anni era divenuta un laboratorio industriale e un serbatoio di manodopera a basso costo per l'industria elettronica americana.

L'ambasciata degli Stati Uniti a Roma venne costantemente informata delle varianti in corso di preparazione. Si trattava delle formule già citate oppure di formule come quella che immaginificamente ipotizzava la possibilità che la clausola del riconoscimento fosse "ammorbidita" aggiungendo l'espressione che la Repubblica popolare era riconosciuta «*as sole representative of China*», un'espressione improponibile poiché tale da non escludere la possibilità che esistesse un'altra Cina, non riconosciuta dall'Italia ma pur sempre esistente.<sup>28</sup>

Poche settimane dopo questa "pausa di riflessione", i negoziati italo-cinesi vennero ripresi in serrate conversazioni, svolte tra il 4 e l'8 dicembre e ben rappresentative della difficoltà di superare ostacoli immaginari o, se si vuole, dell'abilità dei diplomatici di complicare le questioni semplici. Quando la delegazione cinese ebbe notizia del progetto italiano di "rispettare" il punto di vista degli interlocutori, il negoziato fu sul punto di fallire. Nenni non aveva formulato nessuna ipotesi analoga, si osservò, e le nuove proposte italiane erano inaccettabili. Il rischio che tutto fosse frenato da una sola parola colpì Moro, che raccomandò a Malfatti e Gardini di evitare questo fiasco. Moro sentì il bisogno di consultare il presidente del Consiglio Rumor e questi raccomandò prudenza. Da parte americana si fece notare che la questione di Taiwan era davvero importante per Washington, ma appariva dubbio che avesse un'effettiva importanza per l'opinione pubblica italiana.<sup>29</sup> Così, per qualche tempo, le diplomazie dei due paesi valutarono la diversità ma anche l'irrelevanza dei punti di vista.<sup>30</sup>

A quella fase di intensa consultazione seguirono alcuni mesi di silenzio. I cinesi chiesero una dilazione, per consultare Pechino sull'ipotesi di affidare il riconoscimento a tre documenti separati. Al tempo stesso l'Italia venne investita dalla prima fase della lunga crisi interna, aperta dall'attentato compiuto il 12 dicembre contro la Banca nazionale dell'Agricoltura a Milano. Il governo Rumor dovette dimettersi ma Moro rimase ministro

---

<sup>28</sup> *Stabler to Rogers*, November 21, 1969, NA, NSC, 695.

<sup>29</sup> *Martin to Rogers*, December 17, 1969, NA, NSC, 695; cfr. anche *Martin to Rogers*, December 19, 1969, NA, NSC, 695.

<sup>30</sup> *Martin to Rogers*, December 19, 1969, NA, NSC, 695.

degli Esteri nel governo successivo, formato ancora da Rumor, così come in quello guidato, mesi dopo, da Emilio Colombo. Perciò la direzione della politica estera non cambiò mano. Solo nel marzo 1970 le cose ripresero a muoversi e, nonostante le incertezze, non incontrarono più ostacoli, se non quelli che lo stesso Moro aveva costruito con le sue formule. Lo scontro sui termini “rispetto” e “riconoscimento” continuò per alcuni mesi. Da principio parve che i cinesi fossero disposti a accettare formule intermedie tali da non costringere l'Italia a una brusca rottura con Taiwan. Gradatamente si fece però strada il concetto che Pechino non avrebbe fatto alcuna concessione su un tema che, posto nel modo in cui lo proponevano gli italiani, avrebbe portato a una soluzione umiliante.

Si trattò di un negoziato lungo e, per molti aspetti, estenuante. Quando esso si avvicinò alla conclusione, il presidente del Consiglio, Colombo, che nutriva più di Rumor interesse per le questioni di politica internazionale, volle verificare la posizione americana. Alla fine dell'ottobre 1970, accompagnato dal suo consigliere diplomatico, Bottai, ebbe un lungo incontro con Stabler che gli trasmise i precisi orientamenti americani. A Washington si auspicava che il governo italiano rinviasse le sue decisioni sino a dopo l'imminente Assemblea Generale dell'Onu. Visto il margine ristretto con il quale, l'anno prima, le tesi americane si erano affermate, esisteva infatti la possibilità che un mutato atteggiamento italiano potesse capovolgere l'esito della votazione. Ciò anche in vista dell'opportunità di ritardare il momento in cui l'ambasciatore di Taiwan, una volta privato di piena legittimità, decidesse precipitosamente di lasciare Roma. La risposta di Colombo non fu del tutto soddisfacente. Per il governo italiano si trattava di non provocare reazioni “spiacevoli” da parte dei suoi interlocutori cinesi. Tuttavia, non vi sarebbe stato, da parte italiana, alcun gesto tale da spingere Taiwan a decisioni frettolose e Roma avrebbe atteso che fossero i cino-nazionalisti a prendere le decisioni che ritenevano corrette. Stabler opinava che se nel testo dell'accordo italo-cinese non vi fossero state allusioni a un impegno di rottura delle relazioni con Taiwan, non vi sarebbe stato motivo perché l'ambasciatore del governo di Taipei si ritirasse da Roma. Tuttavia, questa era una lettura troppo ottimistica dello stato delle cose. Una volta che l'Italia avesse riconosciuto la Repubblica popolare cinese, quale che fosse la

formula del documento, era ovvio che i cino-nazionalisti avrebbero considerato interrotte le relazioni con Roma.<sup>31</sup>

Le preoccupazioni americane erano per il momento infondate. Ancora una volta il negoziato, che non incontrava più se non marginali ostacoli obiettivi, salvo ciò che riguardava l'ambiguità italiana nella scelta se "riconoscere" o "rispettare" le tesi cinesi, venne interrotto. Nella Repubblica popolare, superata la rivoluzione culturale, era in pieno svolgimento lo scontro tra Mao Zedong e la cosiddetta "banda dei quattro", capeggiata dal generale Lin Biao, il quale godeva dell'appoggio dell'esercito. Questo conflitto interno, accompagnato dal riaccendersi della tensione nella penisola indocinese, dopo il colpo di stato compiuto dal primo ministro cambogiano Long Nol, il quale, appoggiato dagli Stati Uniti, aveva detronizzato il re Norodom Sihanouk nella speranza di frenare la neutralità cambogiana rispetto alla guerra nel Vietnam e, in particolare, nel desiderio di impedire che il "sentiero di Ho Ci Minh", situato in gran parte nelle foreste e nelle montagne cambogiane, fosse utilizzato dai vietnamiti per sostenere la guerra nel sud del paese, poneva una serie di problemi che si riflettevano sulla capacità generale del governo cinese di prendere decisioni rispetto ai rapporti con gli Stati Uniti e con i loro alleati. Solo nella tarda estate del 1970 queste difficoltà interne e internazionali furono superate con un pieno successo di Mao Zedong, appoggiato da Zhou En-lai e da Deng Xiaoping (che da ultimo aveva recuperato la sua influenza), e divenne dunque possibile riprendere i negoziati, che entrarono, questa volta, nella fase conclusiva.

Non era chiaro se i cinesi fossero ancora d'accordo sull'ipotesi di formulare tre documenti separati: un comunicato recante la notizia del reciproco riconoscimento e due dichiarazioni parallele ma conformi, che indicavano le rispettive interpretazioni del riconoscimento. Da parte cinese venne infatti presentato un testo che esprimeva tre concetti ma, ancora una volta, definiva il proprio punto di vista in maniera molto netta. Se il governo italiano riconosceva quello cinese, esso doveva anche seguire il concetto per cui «riconosceva che il governo della Repubblica popolare di Cina era l'unico governo legittimo della Cina».<sup>32</sup> Si ripeteva, ancora una volta, il discrimine fra le due tesi. Dato che la questione non riguardava solo un

---

<sup>31</sup> *Stabler to Rogers*, October 26, 1970, NA, NSC, 695.

<sup>32</sup> Cfr. DI NOLFO, *La normalizzazione*, cit., p. 39.

tema geografico ma presupponeva che l'Italia rispettasse anche «la sovranità e l'integrità territoriale» della Cina comunista, l'assunzione di questo principio esprimeva indirettamente che l'Italia riconosceva l'appartenenza di Taiwan alla Repubblica popolare.

A tutto questo si rispose da parte italiana avanzando una serie di questioni minori riguardanti i beni e gli interessi italiani in Cina. Nessuno di questi temi toccava l'aspetto critico del negoziato. Gradualmente il negoziato si spostò allora su un piano diverso. I cinesi avrebbero accolto la tesi italiana dei tre documenti separati, ma di questi solo il primo avrebbe avuto un contenuto del tutto conforme al punto di vista cinese; le dichiarazioni separate, sull'accoglienza del principio generale del riconoscimento, avrebbero espresso l'interesse delle parti a dirimere le controversie minori, di carattere tecnico o patrimoniale.

In termini diversi, si deve dunque osservare che, nelle parentesi del negoziato, Moro e i suoi collaboratori si erano gradualmente avvicinati alla tesi di una piena acquiescenza verso i desiderata della diplomazia cinese. Il che pone la questione di capire le motivazioni interne e internazionali di tale svolta e di considerare come da parte degli Stati Uniti questo cambiamento fosse accolto. A tale proposito è sufficiente osservare che da parte dell'opinione pubblica italiana non direttamente interessata ai termini particolareggiati dei documenti diplomatici, le diverse formulazioni non avevano che una rilevanza marginale. Nella direzione dei partiti vi fu una certa contrapposizione poiché il Partito repubblicano, e in particolare Ugo La Malfa, era favorevole a un rinvio ma, visto l'orientamento del governo, auspicava solo che la delegazione italiana votasse ancora a favore della mozione "questione importante", così da dilazionare l'ammissione della Cina comunista all'Onu e mostrare solidarietà verso le tesi degli Stati Uniti.<sup>33</sup> Per i socialdemocratici, Saragat, allora presidente della Repubblica, accolse le notizie inviategli da Moro in termini aspri e polemici. A suo parere, si doveva riconoscere la Repubblica popolare cinese (come del resto egli aveva sostenuto sin dal 1964) ma non si doveva accettare che Taiwan fosse espulsa dalle Nazioni Unite.<sup>34</sup> Tuttavia, né i repubblicani né i

---

<sup>33</sup> *Stabler to Rogers*, October 30, 1970, NA, NSC, 695.

<sup>34</sup> *Lettera manoscritta di Moro a Saragat*, 2 novembre 1970 e *risposta di Saragat a Moro*, 3 novembre 1970, ACS, Fondo Moro, collocazione citata.

socialdemocratici avevano una forza politica sufficiente per affermare il loro punto di vista.

### 6. *L'esito del negoziato*

Da parte statunitense si ebbe invece un graduale cambiamento di opinioni che rese più facile la decisione di Moro, pur senza contribuire a spiegarne le reali modificazioni. Un primo lievissimo sintomo del cambiamento si ebbe alla fine del mese di ottobre quanto Stabler ammise che la diversità di opinioni esistente in seno al governo italiano non era tale da modificare le decisioni già prese. Perciò, le riserve americane si riducevano alla raccomandazione che la delegazione italiana all'Onu votasse a favore della tesi "questione importante", e facesse poi ciò che riteneva opportuno in relazione alla proposta albanese. Ciò significava che da parte statunitense si sperava ancora che l'Assemblea Generale tenesse fermo l'ostacolo della votazione a maggioranza di due terzi, così da rendere irrilevante il progetto albanese. Un'altra raccomandazione era che la notizia del riconoscimento fosse data al governo di Taiwan «con il minimo di informazioni necessarie», così da evitare una rottura precipitosa.<sup>35</sup> Importava agli americani che l'ambasciata taiwanese a Roma non fosse messa nella condizione di prendere brusche decisioni. Una tesi, questa, alla quale Gaja rispose affermando che gli italiani si attendevano che da parte degli Stati Uniti non vi fossero pressioni sui cino-nazionalisti perché pretendessero di mantenere aperta la loro ambasciata a Roma, dato che ciò si sarebbe ripercosso sui nuovi rapporti italiani con la Cina comunista. L'ambasciatore nazionalista a Roma sarebbe stato trattato con ogni forma di cortesia, e per un certo tempo avrebbe continuato a godere dei privilegi e delle immunità diplomatiche. Tuttavia, subito dopo il riconoscimento formale della Repubblica popolare, egli sarebbe stato considerato come privo di qualsiasi funzione di rappresentanza.<sup>36</sup> Ma negli stessi giorni, l'ambasciatore italiano a Washington, Ortona, incontrava il sottosegretario di Stato, Johnson, e discuteva con lui anche della questione cinese. Il tenore della conversazione fu, in proposito, tutt'altro che ostile alle decisioni che il governo italiano si apprestava a prendere. Così Johnson, se quanto riferisce Ortona nelle sue

---

<sup>35</sup> *Stabler to Rogers*, October 30, 1970, NA, NSC, 695.

<sup>36</sup> *Stabler to Rogers*, November 2, 1970, NA, NSC, 695.

memorie corrisponde alle parole dette dal suo interlocutore, caldeggiò l'iniziativa dell'Italia come promotrice di «una svolta nei rapporti con la Cina comunista», e aggiunse persino: «La diplomazia italiana è certo capace di tentare tanto: sarà un ponte gettato per tutti a cominciare dagli Stati Uniti». <sup>37</sup> L'unica condizione era che l'iniziativa italiana non contribuisse all'espulsione di Taiwan dalle Nazioni Unite.

Spiegare il cambiamento statunitense è, in definitiva, sufficientemente facile, se si tien conto del fatto che da mesi tra Stati Uniti e Repubblica popolare cinese erano ripresi quei segreti contatti che, nel 1971, avrebbero portato al palese riavvicinamento tra le due potenze. Spiegare il cambiamento italiano appare invece più arduo. Un certo peso poteva essere stato esercitato dal fatto che i paralleli negoziati tra la Cina popolare e il Canada fossero stati conclusi rapidamente, prima che, all'inizio di novembre, fossero resi pubblici i documenti riguardanti l'Italia. Tuttavia, a ben guardare, questo era solo un aspetto esteriore della questione, poiché al cuore del negoziato italo-cinese vi erano problemi intrinseci, non collegati al contesto diplomatico. Quando i documenti congiunti furono sottoscritti, il 5 novembre 1970, e resi pubblici, risultò evidente che, sul piano dei rapporti tra l'Italia e Taiwan, l'Italia aveva ceduto alla versione cinese e aveva accettato di “riconoscere” e non solo “rispettare” la tesi secondo la quale il governo di Pechino rappresentava tutta la Cina, intesa in senso geografico, cioè comprendente anche Taiwan. Era una tesi che Nenni aveva sposato sin dall'inizio e rispetto alla quale si erano poi svolti due anni di estenuanti trattative, ma che ora veniva pienamente rispolverata e solennemente affermata.

Quasi ciò non bastasse, anche i problemi collaterali furono risolti in modo difforme dai desideri americani. L'ambasciatore di Taiwan a Roma, Hsu, sperava che gli fosse concessa la possibilità di restare a Roma ancora per qualche tempo, fruendo del passaporto cino-nazionalista. <sup>38</sup> Poche ore dopo, Stabler, l'incaricato d'affari americano, chiese a Gaja di riprendere la tesi adombrata da Colombo, che il governo italiano non compisse «alcun gesto» tale da costringere il rappresentante cinese a lasciare Roma. Gaja ribatté che «*it was too late to tray such a ploy*»; troppo tardi perché un atteggiamento del genere avrebbe riportato le cose al loro inizio e ciò non

---

<sup>37</sup> ORTONA, *Anni d'America. La cooperazione 1967-1985*, cit., pp. 257-259.

<sup>38</sup> *Stabler to Rogers*, November 3, 1970, NA, NSC, 695.

era tollerabile, visti i pareri dominanti nella situazione interna italiana: «Gli uomini politici si preoccupavano poco dei termini e delle condizioni riguardanti la creazione di una rappresentanza italiana a Pechino. Ciò che essi desideravano era il riconoscimento della Repubblica popolare cinese, con tutte le conseguenze che ciò implicava». Mantenere rapporti con Taiwan era ormai impossibile e anche il desiderio dell'ambasciatore Hsu di restare forse a Milano, con funzioni commerciali, avrebbe suscitato subito reazioni politiche.<sup>39</sup> Alla successiva Assemblea Generale dell'Onu l'Italia avrebbe però votato sia a favore della tesi "questione importante" sia a favore della proposta albanese.

Sebbene la svolta italiana sia in parte spiegata dalle considerazioni sin qui svolte, resta ancora da comprenderne le motivazioni più profonde; quelle motivazioni che avrebbero portato l'anno successivo l'Italia a prendere ancora più esplicitamente posizione a favore delle tesi cinesi. Ma proprio uno sguardo alle conversazioni tra Moro, l'ambasciatore statunitense a Roma, Martin, e, poco dopo, tra Moro e Nixon consentono di formulare ipotesi più argomentate e comunque tali da far comprendere l'intimo significato dalla scelta italiana. Infatti, se nel 1970 gli americani erano riusciti a salvare l'appartenenza di Taiwan alle Nazioni Unite, nel 1971 essi avrebbero subito una sonora sconfitta, alla quale non furono estranee le scelte italiane e che da parte italiana venne spiegata con abbondanza di argomenti.

Nel primo di questi colloqui, del 2 ottobre 1971, Moro ribadì che «come sempre l'Italia desiderava convenire con i desiderata degli Stati Uniti, alleato e grandissimo amico». Tuttavia, il riconoscimento della Cina come "solo governo legittimo" di quel paese rendeva più difficile ora un'eguale convergenza di comportamenti. Del resto, «in Italia tutti i partiti avevano lodato la visione e il coraggio delle iniziative cinesi del presidente Nixon, il progetto dell'imminente viaggio in Cina con tutto ciò che sarebbe venuto in seguito, come un cambiamento della posizione americana rispetto alla presenza della Cina comunista all'Onu». Aggiunse che «esisteva una grande differenza tra la flessibilità e lo spazio di manovra di una grande potenza, come gli Stati Uniti, e i confini ben più stretti imposti all'Italia per effetto dei limiti della sua forza e della sua influenza nei rapporti di potenza globali». Perciò, egli sperava che da parte americana si comprendessero «le

---

<sup>39</sup> *Stabler to Rogers*, November 4, 1970, NA, NSC, 695.

motivazioni del comportamento che la delegazione italiana avrebbe tenuto nella successiva Assemblea Generale delle Nazioni Unite». <sup>40</sup> Martin rispose a queste flautate allusioni con una certa durezza. Gli americani capivano le ragioni italiane ma non condividevano il proposito di un voto diverso nelle due questioni poste alle Nazioni Unite e disse: «L'Italia, che possiede un prestigio meritatamente conquistato, come campione delle nazioni minori non può con leggerezza sbarazzarsi di questa posizione, conquistata così faticosamente e così lentamente, con un voto» diverso da quello che aveva espresso in passato. E Moro doveva capire che sebbene in Italia esistessero questioni di consenso interno, anche negli Stati Uniti l'azione di Nixon doveva fronteggiare reazioni interne difficili, soprattutto se queste non fossero state appoggiate dagli alleati. Concluse con espressioni quasi minacciose, ammonendo il ministro italiano circa la possibilità «che se avesse scelto di votare contro il presupposto della "questione importante", sarebbe stato accolto [nell'imminente visita a Washington] assai freddamente e avrebbe pregiudicato obiettivi di maggiore importanza per lui personalmente e per l'Italia». Inoltre, Martin sentenziava che ben presto Taiwan sarebbe ritornata a controllare tutta la Cina e comunque avrebbe mantenuto la sua indipendenza, come anche i sovietici e i giapponesi calorosamente desideravano. Ma furono pressioni inutili. Moro rispose che avrebbe riflettuto su ciò che gli era stato detto ma che questa volta gli italiani non sarebbero ritornati sui loro passi. <sup>41</sup>

La determinazione dalla quale mostrò di essere ispirato il ministro italiano aveva dunque motivazioni generali, che vennero chiaramente in luce durante il lungo colloquio di quasi un'ora che egli ebbe con Nixon, presente Kissinger, l'11 ottobre a Washington. Al centro della discussione vi fu la questione dell'imminente votazione alle Nazioni Unite ma diversi accenni di Moro mostrano come l'atteggiamento italiano non fosse che una delle conseguenze della crescente tensione che, proprio tra il 1970 e il 1971, si era sviluppata tra gli Stati Uniti e l'Europa. Si avvicinava la fine di un'epoca. Gli europei mostravano, con le loro scelte di politica comunitaria, monetaria e agricola, non di voler spezzare il loro rapporto con gli alleati americani ma di volerlo allentare, scegliendo secondo criteri propri, soprattutto quando essi non condividevano né l'azione degli Stati Uniti nel

---

<sup>40</sup> *Martin to Rogers*, October 3, 1971, NA, NSC, 695.

<sup>41</sup> *Ibid.*

Vietnam, sul piano politico, né l'ostilità verso un dialogo globale con l'Unione Sovietica, al quale Nixon anteponeva il dialogo bilaterale, considerando con freddezza prima i negoziati per la preparazione della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Europa (che nel 1975 avrebbero portato all'Atto finale di Helsinki) e poi l'*Ostpolitik* avviata dal cancelliere Brandt. A tutti questi motivi di dissenso più o meno palese, si era poi aggiunta, nell'agosto 1971, la decisione con la quale Nixon paralizzava gli accordi di Bretton Woods del 1944, adottava misure protezionistiche e decretava la fine della libera convertibilità del dollaro secondo il tasso di cambio con l'oro stabilito nel 1944.<sup>42</sup> Sin dal febbraio 1970, l'ambasciatore americano presso la CEE aveva rilevato come e quanto lo scontento nei confronti della CEE «stesse aumentando negli Stati Uniti, molto più di quanto non trasparisse dalle prese di posizione ufficiali o dalle discussioni bilaterali riservate».<sup>43</sup>

La conversazione tra Moro e Nixon si svolse in termini bilaterali ma avendo sullo sfondo il quadro generale appena tracciato: un quadro che spiega le scelte del ministro degli Esteri italiano nel 1970 e la rigidità con la quale vennero attuate nel 1971. Per Nixon, negare che la questione della rappresentanza cinese fosse "importante" sarebbe stato «un precedente disastroso», tale da portare potenzialmente persino alla fine dell'organizzazione. Egli non intendeva «fare pressioni sul governo sovrano e indipendente di un paese amico», ma semplicemente spiegare perché gli Stati Uniti consideravano la questione come «essenziale». La risposta di Moro rese però manifesto il genere di argomentazioni al quale egli intendeva collegarsi. Nixon aveva alluso alla nascita di «nuovi centri di influenza» e l'Italia apparteneva a uno di questi, cioè all'Europa nel suo complesso, un'Europa che intendeva «trovare risposte comuni al maggior numero possibile di questioni», come le questioni economiche e monetarie. Il voto sulla questione cinese veniva così collegato all'insieme delle relazioni euro-americane del momento, ma l'unico appiglio che Kissinger, dopo aver alluso al suo viaggio in Cina, riuscì a elaborare, fu quello di una possibile analogia con il caso del doppio voto concesso all'Unione Sovietica e alla Bielorussia, come precedente di un'eguale soluzione per la Cina e Taiwan. Discussero poi di altri temi ma Moro concluse l'incontro

---

<sup>42</sup> BASOSI, *Il governo del dollaro*, cit., pp. 100-169.

<sup>43</sup> Cit. *ibid.*, p. 121.

sottolineando l'attesa di ulteriori e rapidi sforzi americani «per risolvere i problemi economici e finanziari sul tappeto». <sup>44</sup> Non occorre essere un sottile esegeta per comprendere come tale questione condizionasse come una nube oscura il dialogo e come nessuna delle parti potesse uscirne soddisfatta. Fu compito del presidente del Consiglio, Colombo, comunicare al presidente americano, il 25 ottobre, che la delegazione italiana, nel voto sulla questione procedurale, si sarebbe astenuta. <sup>45</sup>

Nelle sue memorie, Kissinger, che notoriamente non nutriva un particolare afflato di simpatia verso Moro, non dice nulla dell'incontro dell'11 ottobre ma ricorda quasi con furore come, proprio il 25 ottobre, l'Assemblea Generale avesse votato sulla questione procedurale che venne respinta con 59 voti contro 55 e 15 astensioni. Tutti i paesi della Nato, egli ricorda, con l'eccezione del Lussemburgo, del Portogallo e della Grecia, avevano votato no o si erano astenuti. Così la risoluzione albanese, che chiedeva l'immediata sostituzione del rappresentante di Taiwan con quello della Repubblica popolare cinese, venne approvata a grande maggioranza. Gli sforzi compiuti per trovare una diversa via d'uscita erano stati vani. Una volta che gli Stati Uniti avevano mostrato di aver cambiato posizione verso la Cina comunista, gli alleati furono lieti «di compiacere i partiti di sinistra, e ancor più di sfidare gli Stati Uniti». <sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> *Conversation between Nixon and Moro*, October 11, 1971, with the participation of Kissinger and Ortona, NA, NSC, 695.

<sup>45</sup> *Colombo to Nixon*, October 25, 1971, NA, NSC Files-Subject Files, Presidential Correspondence-Italy, box 756.

<sup>46</sup> H.A. KISSINGER, *White House Years*, Boston-Toronto, Little, Brown and Co., 1979, pp. 784-785.